Current Issue Review 91-4E

THE GST AND THE PROVINCES: STATE OF NEGOTIATIONS

Richard Domingue
Economics Division

15 August 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-91-4E

ISBN 0-660-14510-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-05852/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE GST AND THE PROVINCES: STATE OF NEGOTIATIONS

ISSUE DEFINITION

The general impression today is that the provinces are becoming increasingly less reluctant to harmonize their provincial sales tax with the Goods and Services Tax (GST) introduced by the federal government on 1 January 1991. Not so long ago, however, criticism came from all quarters and it was generally agreed that the provinces would not for a long time, if ever, harmonize their sales tax with the GST. For instance, the provinces accused the federal government of interfering in the consumer tax field, which they considered their exclusive jurisdiction. It was also logical to think that the provincial governments had every interest in not moving too quickly to combine the two sales taxes, given the political costs of introducing a tax that was so unpopular with the electorate.

Some provinces now realize that the GST may offer major benefits. Quebec and Saskatchewan have therefore agreed to harmonize their provincial sales tax with the GST. These are the only provinces to have done so formally; however, some other provinces are giving out sporadic signals suggesting that they are perhaps about to conclude similar agreements with Ottawa.

Given this situation, it is tempting to think that increasing pressure will be put on those provinces that have not yet harmonized their sales tax with the federal tax, and that they will be forced to accede to Ottawa's wishes. Some observers believe that the provinces will have no choice but to join soon in the current movement if they wish to avoid endangering the efficiency and relative competitiveness

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of businesses operating on their territory, or their fiscal treatment of capital.

The situation has certainly changed since the GST came into force, but not as much as Ottawa likes to suggest. Despite what has been said above, everything seems to suggest at present that it is highly unlikely that most provincial sales taxes will be harmonized with the GST in the near future.

This document discusses the agreements already signed or soon to come about which permit harmonization of provincial sales taxes with the federal GST. Contrary to what some observers believe, it may well be that a good number of provinces will continue to oppose the federal initiative for a long time. It is likely that in the next few months we shall see major reversals in the position of provincial governments already committed to harmonization of the two taxes. In this climate, the provinces that are not on side will continue, for quite some time, to oppose harmonization as vigorously as they do today.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Provincial Attitudes to Harmonization

1. Historical Opposition

Even though negotiations were to have resumed after the tabling of the federal budget, the then Minister of Finance, Michael Wilson, announced on 24 April 1989, that the federal government would unilaterally establish a goods and services tax, a multi-stage value-added sales tax. The negotiations with the provincial governments about a national sales tax, in other words a tax with a uniform federal rate and variable provincial rates applied to a common base, were interrupted for the time being. The federal government stated that the provinces did not appreciate the urgency of the undertaking.

The provinces fell back on constitutional and fiscal arguments to oppose what they believed to be a federal *coup de force*. The Government of Quebec, for instance, immediately denounced the federal decision as unconstitutional, maintaining that it represented flagrant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

interference in a field of taxation traditionally reserved for the provinces.

Observers believed the provinces could not use this argument for long. According to the interpretation usually given to subsection 91(3) of the *Constitution Act, 1867*, the federal government would seem to have unlimited powers of taxation. Even if a method of taxation duplicates that of the provinces, federal authorities may use it, since there is no legal constraint in this regard in the Constitution. As we shall see, despite this interpretation of subsection 91(3), three provinces are still arguing that the GST is unconstitutional.

In opposing Ottawa's action, the provinces also maintained that a multi-stage tax would have negative repercussions on their budgetary situation. In their view, the impact would be felt in the following areas, among others: provincial sales tax revenue (elimination of the federal sales tax on manufacturing would have the effect of reducing the size of the provinces' tax base); provincial expenditures (because of the impact of the GST on public-sector organizations such as hospitals, municipalities and schools, colleges and universities); and fiscal reciprocity agreements between the federal government and the provinces.

The provinces quickly found themselves facing a dilemma: would they play the political game of opposing the federal initiative (because of the non-profitability of this course of action and the fiscal effects on the political situation) or would they profit from the economic benefits of harmonizing their sales tax with the GST.

2. Economic Benefits of Harmonization

In terms of economic efficiency and administrative simplicity, it was clearly advantageous for the provinces to harmonize their provincial sales tax with the federal tax. They were aware that replacing the old federal sales tax with a multi-stage sales tax would make their taxation system more neutral, since inputs would not be unduly taxed and the tax base would be broader. Everyone agreed that such a taxation system would increase investment, because of the reduced cost of capital property, and would make businesses more competitive in foreign markets (because of the reduced costs of Canadian exports) and even in the domestic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

market (since domestic production would be taxed on an equitable basis with imports). In addition, the provinces knew that harmonization of the provincial sales tax with the federal GST would substantially reduce the cost to business of applying and administering the tax. The administration of two taxes, using two distinct methods of calculation, greatly adds to a firm's administrative and accounting costs. Despite all these advantages, however, the provinces refused to go along with the federal government.

The idea of unifying the two taxes is not new. In 1966, the Royal Commission on Taxation (the Carter Commission) recommended a joint retail sales tax with the provinces (thus a form of national sales tax) with a view to replacing the federal manufacturers' tax. The provinces would have been responsible for collecting the tax. The Commission was of the view that it would be good for the provinces to assume almost complete responsibility for one of the major sources of tax revenue. It therefore recommended:

> that the federal government seek to reach agreement with the provinces whereby they would give it more room in the field of direct taxation in exchange for greater room in the field of indirect taxation.

During negotiations with the provinces on a national sales tax, there was nothing to suggest that Ottawa was prepared to offer the provinces such a compromise on taxation powers in order for its initiative to be more favourably received. Probably because of the pressure of time, the federal government decided to act unilaterally by introducing a multi-stage federal sales tax parallel to that of the provinces. Even if Ottawa had decided to negotiate longer with the provinces, however, the chances of reaching agreement were rather unlikely.

3. The Political Price

There is little doubt that the provinces perceived the introduction of the GST as too politically damaging. By entrusting the burden of administering a joint tax to the provinces, Ottawa would have managed to avoid blame and the provinces would have had to bear, almost alone, the political burden associated with introduction of the federal GST and the broader provincial tax bases. Consequently, observers felt it was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

logical to believe that the provinces would not participate in the federal project.

However, the situation changed sooner than expected; as we noted at the outset, two provinces have now agreed to harmonize their provincial sales tax with the GST. Earlier this year, there were signs that a similar arrangement with several other provinces might be imminent. Prince Edward Island, for instance, at one time announced that it intended to reach an agreement with Ottawa soon. And a few weeks before the GST took effect, Newfoundland announced that it would broaden its tax base to make it more consistent with that of the GST.

However, in reality the situation is not as rosy as the federal government would like. Most provinces are still opposed to harmonization. This situation will probably persist as long as other major provinces (such as Ontario and British Columbia) do not follow the path taken by Quebec.

B. Why Some Provinces Have Harmonized Their Sales Tax with the GST

Quebec and Saskatchewan announced several months ago that they would harmonize their respective sales tax with the GST. These announcements came as a surprise, given the public positions of these two governments only few months earlier. It was even more surprising that Quebec was the first to break rank; it made known its intentions at the end of the summer of 1990, whereas Saskatchewan did so at the end of February 1991.

Their reversals can probably be explained in two ways. First, these two provinces discovered that a multi-stage tax can produce major economic benefits, including the increased efficiency and lower administrative costs already noted. Economic logic therefore won out over political consequences.

These provinces were forced to admit that the GST produces monetary benefits that can be substantial. These additional revenues are particularly welcome at a time when provincial budgets are running deficits. Both provinces realized, for instance, that a broader tax base, resulting from conformity with the GST, can be beneficial. In addition,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the provinces have always been aware that a major source of revenue was escaping their grasp at points of entry to Canada, where customs officials administer only the duties, customs tariffs and excise taxes of the federal government. Thus, another major monetary advantage that came to Quebec and Saskatchewan from harmonization of their provincial tax with the GST was that Revenue Canada - Customs and Excise agreed to collect, on their behalf, provincial sales taxes on goods crossing the border. Agreements to this effect have been signed with the two provinces. The other provincial governments would like Revenue Canada to do the same for them, but the federal Minister of Revenue has announced his refusal to collect provincial sales tax at the border on behalf of governments that refuse harmonization. The most he is prepared to do is to provide them with a list of citizens who have paid the GST on imported goods.

The other reason why Quebec and Saskatchewan have changed their position is political. As we shall now see, some provinces have included the GST in the tax base. This "cascade" (or double taxation) effect has been politically difficult to defend to consumers and businesses already hostile to the GST and its very broad tax base. The provinces have thus been placed in an unenviable position. Although they may plead that they had no alternative, given the loss of revenue they experienced after replacement of the federal sales tax by the GST, consumers and businesses working in the provinces that "tax the GST" are unhappy.

Under the former taxation system, provincial sales taxes were applied to prices that included the federal sales tax. Since the coming into force of the GST, therefore, the provincial revenues have diminished, because the GST is excluded from the provincial tax base. The reduction in tax from 13.5% to 7% has produced shortfalls for provincial governments because of the reduction in the tax base that happened if the average effective taxation rate of goods and services was greater than 7/107 and if overall demand lacked elasticity with regard to prices. In such a situation, in order to compensate for the shortfall, the provinces have perhaps had to increase the rate of their sales tax or broaden the tax base, or impose the provincial tax on the GST, or both.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Some provinces have been obliged to adopt this double-taxation policy so as not to compromise the size of their revenues. Against their will, and while opposing the federal tax, these provinces have placed themselves in the politically unenviable position of having to defend the double taxation effect of two consumption taxes applied one upon the other. The other provinces, those that have refused to tax the GST, may face a shortfall because of their smaller tax base.

Five of the ten provinces have decided to include the GST in the tax base (see Table 1); the four Atlantic provinces and Quebec impose their provincial sales tax on retail prices that include the federal GST. None of the provinces west of Quebec does so.

For instance, Ontario, under the NDP government, has decided to reverse the position of the previous Liberal government, which had said it would impose a provincial sales tax reduced by one per cent on a tax base that would include the GST. What Ontario consumers do not realize, however, is that the effective tax rate is now higher than it would then have been. By maintaining the 8% provincial sales tax and by excluding the GST from the tax base, the Government of Ontario is imposing an effective rate of 15%. If the Liberal position had been kept, the effective rate of taxation today would be approximately 14.49%.

It should be borne in mind that the provinces that impose the provincial tax on the GST (including Newfoundland, Nova Scotia and Quebec) are continuing to do exactly what all the provinces did under the former federal sales tax system. These provinces are not only able to recover the lost provincial revenue that the GST may have caused, but have even collected additional revenue. This is because, under the former system, the provinces issued rebates to businesses for the portion of the provincial tax that was applied to the federal sales tax, and which had been included in the retail price. Several provinces had a *pro rata* system of rebates for the portion of the provincial sales tax imposed on the federal sales tax. At present, the provinces do not, however, intend to issue rebates to businesses for the portion of the provincial tax calculated on a price that includes the multi-stage tax.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

THE GST AND THE PROVINCES
(AS OF 1 JANUARY 1991)

Province	Taxation Rate (%) General	Accommodation/ Housing	Alcohol/ Spirits	GST Included in the Tax Base
Newfoundland	12	12	12	yes
Prince Edward Island	10	10	10	yes
Nova Scotia	10	10	10	yes
New Brunswick	11	11	11	yes
Quebec	8	n/a	variable	yes
Ontario	8	5	10/12	no
Manitoba	7	7	7/12	no
Saskatchewan	7	7	variable	no
Alberta	n/a	5	n/a	no
British Columbia	6	8/10	10	no

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The most optimistic scenario from the point of view of the federal government is to imagine several recalcitrant provinces harmonizing their sales tax with that of the federal government because of the economic and monetary advantages of doing so and to avoid paying the political price from taxing the tax. According to this scenario, as the number of provinces harmonizing their provincial sales tax with the GST increased, the pressure on those still resisting would be all the greater, particularly if Ontario reached an agreement with the federal government. The resisting provinces would simply have no choice but to join in the movement and enter the ranks. The most pessimistic scenario is that the provinces would maintain their opposition for a long time. According to telephone conversations with persons in the capitals of the nine provinces with a provincial sales tax, this last scenario appears to be the most likely. As we shall now see, matters will very probably deteriorate for the federal government over the next several months.

C. Current Position of the Provinces

Only Quebec and Saskatchewan have formally announced that they will harmonize their provincial sales tax with the federal GST. The other provinces have reached no agreement in this regard. Prince Edward Island nevertheless announced, in its latest budget, that it planned such harmonization. Other provinces have taken the matter to the courts, alleging that the GST is unconstitutional. Lastly, several provinces are in a holding pattern and are studying the situation before taking a decision. This section describes the position of each province with respect to harmonization of taxes.

1. Quebec

a. Memorandum of Understanding Between the Two Governments

On 30 August 1990, the Government of Quebec and the federal government announced the signing of an agreement under which the federal government transferred administration of the GST in full to Quebec. Until

January 1992, Quebec in turn agreed to harmonize the tax base of its provincial sales tax with the federal government's multi-stage sales tax.

However, as noted above, Quebec had refused for a long time to participate in the GST. This explains why the announcement was made casually in the full heat of the emergency debate in the National Assembly on the Kahnawake crisis and the creation of a larger parliamentary committee on the constitutional future of Quebec. In light of the events that had taken place earlier that summer with respect to the Meech Lake Accord, the decision to align the provincial sales tax with Ottawa's was surprising.

By admitting that it had become necessary to replace the federal sales tax on manufacturing (which was outdated in many respects) with a more modern sales tax and by agreeing to harmonize the two taxation systems, Quebec placed its economy in a better position to compete with other provinces and other countries. By decreasing the cost of inputs, it made the province's industries more competitive. In its 1991 Technical Document, the Government of Quebec estimated that adoption of this fiscal policy will create a growth of 0.5% in the province's GDP. Similarly, by expanding the tax base and lowering the sales tax rate, it was thought that the tax policy would not have a major impact on consumer behaviour.

This agreement was also expected to make administration of the two taxes more efficient and less costly both for business and government. Retailers could finally enjoy more uniform tax rules and adopt a single accounting system and centralized administration. Small and medium-size businesses in particular could expect to save time and money by collecting, on behalf of the governments, better harmonized taxes that would henceforth be applied to nearly identical tax bases. The governments predicted that they would be able to reduce the number of employees needed to administer the two taxes by 500.

The federal government was delighted with Quebec's decision, which, it hoped, would have a ripple effect and encourage the other provinces to follow suit. The federal government saw an opportunity to ensure that standard tax rules were applied in a major region of Canada and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to demonstrate that it was possible to achieve a multi-stage federal tax harmonized with all other provincial sales taxes. This ripple effect has yet to make itself felt, however.

Harmonization of Quebec's provincial tax with the GST is to be accomplished in two steps. On 1 January 1991, the provincial tax base was harmonized with that of the GST with respect to personal (movable) goods. By 1 January 1992, the base is to be extended to include services and real (immovable) property. After the transition period, that is, as of 1 January 1992, Quebec will administer the GST collected within that province. In the meantime, the federal government will help Quebec assume these new administrative functions by handing over the infrastructure (facilities and equipment). The federal government will also contribute $20 million over three years towards start-up costs. In addition, federal GST staff will be offered comparable jobs in the provincial public service. Lastly, the two governments will share equally the expenses of administering the sales tax programs.

It should be noted that under this agreement the Government of Quebec abandons, as it were, a portion of its legislative powers, since Ottawa will have sole responsibility for policy development. Thus, tax interpretations, the structure of the tax base (i.e. what is included or excluded), the design of forms and preparation of information bulletins, for instance, will be under the exclusive control of the federal government and the provincial government will abide by the standards set by Ottawa.

Quebec will be responsible only for administering the two taxes. It will disseminate information, oversee the registration of businesses, perform audits and deposit revenues in the accounts of the Government of Canada. One special point is that Quebec will be responsible for administering the tax with businesses in French only. This situation has come about because the *Charter of the French Language* stipulates that written communications with corporations established in Quebec are to be in French only. When Quebec is thus unable to fulfil its duties in accordance with the *Official Languages Act*, Anglophone businesses operating in Quebec will use the services of the federal government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. New Principles of Application

With the exception of a few special items (such as books and insurance), the Quebec sales tax base with respect to the provision of goods and services to consumers will be identical to that of the GST. Thus, goods and services exempted from the GST, as well as those that have been detaxed, will normally be the same in both the Quebec sales tax system and that of the GST.

The Quebec tax is not a multi-stage tax like the GST. In this respect it differs significantly from the GST system with respect to goods and services provided to businesses. Thus, the Quebec sales tax will not apply to the provision of movable goods and services intended for resale or to goods intended to be used to make another product. With the exception of construction materials, the sales tax will not apply to production inputs. For instance, nails used to fasten asphalt shingles to a roof of a house will be taxable (but reimbursed under the tax rebates on inputs), whereas accounting, computer and office furniture services used by the same construction firm will be non-taxable.

These suppliers will be non-taxable and exempt from provincial taxes upon presentation of a certificate. This was prompted by constitutional limitations (subsections 92(2) and 92(9) of the *Constitution Act).* Unlike Saskatchewan, and in spite of legal opinions issued by Ottawa, Quebec considered that it was unconstitutional for a province to impose a sales tax at various levels of production. Quebec considers that it lacks the authority to use indirect taxation (that is, a tax that imposes a burden on someone other than the person being directly taxed). The provincial government therefore chose to be cautious and adopted a position diametrically opposed to that of Saskatchewan and Ottawa. In Quebec, the new provincial tax is considered legally incontestable.

Since Ottawa's taxation system of inputs is different from Quebec's, one must ask how harmonization of the two taxes will simplify their administration and collection by businesses on behalf of the two levels of government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 1 January 1991, the Quebec sales tax was lowered from 9% to 8%. As of 1 January 1992, the tax will apply to all personal property, real estate and services in Quebec, as the GST does. The original plan anticipated that, with a broader tax base in 1992, the tax rate would be reduced to 7%. However, in the budget brought down on 2 May 1991, the Minister of Finance announced that the rate would stay at 8%.

In 1987-88, Quebec collected $3.9 billion. In 1991-92, gross revenues from the new provincial sales tax will total $6.203 billion. For the 1992-93 fiscal year, these revenues should total $6.737 billion. If tax credit rebates and other adjustments associated with tax reform are included (for instance, increased corporate taxes, indexation and credit transfers in 1992), the new Quebec sales tax will produce increases in net revenues of $92 million in 1990-91 and $455 million in 1991-92. The inclusion of real estate and services, still at the 8% rate, will probably generate additional net revenues of nearly $200 million in 1992-93.

2. Saskatchewan

In its budget of 20 February 1991, the Government of Saskatchewan announced that the province would harmonize its sales tax with the GST in two steps. On 1 April 1991, it broadened its tax base to include most of the goods covered by the GST. Full harmonization of the system, including the taxation of services and real estate and establishment of a more centralized administration of the two tax systems, will not happen until 1 January 1992.

The tax bases and terms of their application in Quebec, Saskatchewan and Ottawa will not be exactly identical. Unlike Quebec, Saskatchewan has not hesitated to use indirect taxation, and the new provincial sales tax is a multi-stage tax. The province and Ottawa agree that Saskatchewan is acting in an entirely legal manner and within the limits set out in the Constitution. It will be interesting to see what the courts think. It would not be surprising to see the province forced to face this test as soon as the legislation is adopted.

The administrative agreement Ottawa signed with Saskatchewan is not identical to the one it signed with Quebec six months earlier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Harmonization will, of course, mean a common tax base (with some special provincial characteristics such as treatment of fertilizers) and a more centralized administration of the two tax systems for which both levels of government will equally share the costs. However, Ottawa and the province will jointly administer both taxes. The agreement is rather ambiguous on this particular matter. One possible interpretation is that Ottawa will supervise the province. Moreover, the provincial government has announced its intention to create a para-governmental organization responsible for collecting both taxes. This method of collection could be in operation by 1 January 1994. In the meantime, the federal government will contribute $7.5 million to help with start-up costs.

The decision to harmonize the provincial sales tax and the GST had been expected for some time, since the GST Advisory Committee had recommended, a few months earlier, that both taxes be harmonized. The province realized that it could thus reap several economic benefits. As a result, the government today predicts increased competitive capacity for businesses operating in Saskatchewan, increased horizontal and vertical equity of the taxation system, simplified administration of the two taxes for governments as well as for businesses and protection of the province's farmers through a more generous funding of programs such as GRIP and NISA. The province foresees an increase of only 1.6% in the growth of the GDP and the creation of 5,000 jobs, thanks to increased business productivity in Saskatchewan.

The new harmonized sales tax will produce gross revenues of $140.2 million in 1991-92 and $185 million in 1992-93. If, for instance, one includes tax credits to counter the negative impact of the new sales tax, the surtax applied to high incomes, and increased tobacco and corporate taxes, the province may expect additional net revenues of $126.3 million in 1991-92 and $181.1 million in subsequent years.

It should be noted that the increase in corporate taxes was greeted angrily by the province's business community. The support the province anticipated from this sector never came. Despite the promises with respect to GRIP and NISA, farmers also withheld their support.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It is important to bear in mind that there will be an election in Saskatchewan before the end of October 1991. If legislation is not adopted prior to the election, it is possible that full harmonization of the provincial tax and the GST in 1992 will not take place. And, as noted above, it is very likely that such legislation, once adopted, would be contested in the courts.

3. Prince Edward Island

In Charlottetown, Prince Edward Island, the province announced in its budget of 9 April 1991 that it would harmonize its sales tax with the GST on 1 January 1992. On 8 August, however, the government reversed its decision.

For four months the situation remained ambiguous, even before the Minister of Finance reversed his decision; in fact, there was every reason to believe, according to a confidential source in the provincial capital, that harmonization would not take place for four or five years. In the meantime, the Minister had also announced that other studies were necessary. Some politicians felt it would be politically costly, for instance, to tax at 10% electricity that was already the most expensive in the country.

In any event, even if the government had wished to do so, it could not have brought forward a bill on this matter since the provincial legislature does not plan to sit in the fall. The earliest that harmonization could have taken place was the spring of 1992.

4. Alberta, Ontario and British Columbia

These three provinces have brought legal action against the federal government, alleging that it has exceeded its constitutional authority by operating in an area of taxation reserved for the provinces. There is every reason to believe that Ontario and British Columbia will refuse to enter into any discussion about harmonization of the two taxes until the courts have rendered a decision on the matter. Negotiations in these two provinces are at a standstill. Despite pressure from the federal Minister of Revenue, who is refusing to allow border stations to collect taxes on behalf of the provinces until the provinces have harmonized their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taxes with the GST, it appears that Ontario will continue to resist for a long time.

5. Manitoba

In Winnipeg, negotiations are also at a standstill. However, even though the provincial government is, for the time being, officially rejecting harmonization, the door is not closed. The government admits that it may, at some future date, enter into an agreement on this matter. In the meantime, Saskatchewan's decision to align itself with the federal government has only increased opposition to such a step in Manitoba. In the short term, because of the political costs, it is very unlikely that the provincial government will harmonize its sales tax with the GST.

It is interesting to recall that Manitoba supported the federal government when the latter attempted to reach an agreement with the provinces on a national sales tax. However, it has never publicly supported the GST.

6. New Brunswick

In New Brunswick the official response to harmonization is still negative. The province is refusing to expand its taxation base to make it conform with that of the GST. Such action would require that goods and services such as clothing, shoes and electricity be included in the base. The federal government is refusing to collect provincial tax at border stations, but nevertheless has made the same offer to New Brunswick as to other recalcitrant governments: to provide provincial authorities with the names of those who have had to pay GST on items they imported to Canada. According to sources in Fredericton, no negotiations are underway at the moment.

7. Nova Scotia

Nova Scotia has also responded negatively to Ottawa's request for harmonization. Political authorities are waiting until the end of the summer before taking a final decision on this matter. There are no negotiations with Ottawa at this time.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8. Newfoundland

The Government of Newfoundland announced on 19 December 1990 that its tax base would be amended to correspond more closely to that of the GST. The federal government should not interpret this as an extraordinary sign of encouragement since Newfoundland has adopted a common taxation approach only to basic food products, prescription drugs and medical equipment. By making these features uniform in both systems, Newfoundland has expanded its taxation base. In St. John's, it is predicted that this new tax base will produce only $3 million in additional revenue. However, no one is denying the possibility of further negotiations.

Newfoundland's problem is that the tax base is already very broad. One-third of the province's sales tax revenue comes from taxes on business inputs. Total harmonization of the province's taxation rules with those of Ottawa would be difficult because the province has so little room to manoeuvre at the moment. In fact, if the province opted for harmonization, it would in all likelihood be obliged to increase its taxation rate to compensate for the shortfall created by tax rebates on inputs. It would find it very difficult to impose the tax on electricity and gas since the cost of these products is already exorbitant. In Newfoundland, it is admitted that Ontario's decision will influence the provincial government's final position with regard to harmonization of the two sales taxes. In the meantime, it intends to hold a public debate on tax reform and in April 1991 published a document to serve as the basis for this.

9. General Comments

The situation does not give the federal government reason to rejoice. In fact, to date only two provinces have agreed to follow the federal program and Saskatchewan may find itself obliged this fall to renege on its signature on the earlier agreement with Ottawa because of the upcoming election or a court decision stating that the province has exceeded its authority. So far, all the other provinces have refused to side with Ottawa and the pressure in favour of harmonization is not as strong as some would like to think. This situation will likely continue as

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

long as Ontario refuses to agree with Ottawa. Quebec may very well be the only province to have harmonized its indirect taxation with the GST.

Lastly, it should be noted that the provinces that have agreed to harmonize their provincial sales tax with the GST have done so with different tax bases. Those that supported the view that the harmonization of provincial taxes and the GST would substantially reduce the complexity of the two taxes seem to have been mistaken. Even though they are "harmonized," the administration of the various provincial taxation systems and the GST is not so simple, despite some advantages. Consumers and the business sector in Quebec and Saskatchewan are likely to face confusion for some time to come.

CHRONOLOGY

18 June 1987 - White paper on tax reform.

24 April 1989 - Negotiations between Ottawa and the provinces on harmonization of the provincial sales taxes and the future federal sales tax were broken off. The Government of Canada dropped the idea of a national sales tax and decided to act unilaterally.

8 August 1989 - Technical document on the GST.

Winter 1990 - Adoption of Bill C-62.

30 August 1990 - Quebec announced its intention to harmonize its sales tax with the GST.

Fall 1990 - Senate debate.

14 December 1990 - The Quebec National Assembly adopted amendments to the *Loi concernant l'impôt sur la vente au détail* to include provisions applicable to Quebec as of 1 January 1991.

19 December 1990 - Newfoundland amended its taxation base.

21 December 1990 - Reciprocal taxation agreement between Ottawa and Quebec on implementation methods.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 January 1991 - The GST came into effect in Canada, as did the first phase of the new harmonized provincial sales tax in Quebec.

20 February 1991 - Saskatchewan announced that it would harmonize its provincial sales tax with the GST.

1 April 1991 - First phase of harmonization of the Saskatchewan sales tax with the GST.

9 April 1991 - The Prince Edward Island budget announced that the provincial sales tax would be harmonized with the GST.

8 August 1991 - The government of Prince Edward Island announced that the harmonization of the provincial sales tax with the GST would not take place.

Fall 1991 - The bills necessary for the introduction of a complete consumer tax reform were to be presented in the Quebec National Assembly and in the Saskatchewan Legislative Assembly.

1 January 1992 - Second phase of the sales tax reform in Quebec and Saskatchewan.

SELECT BIBLIOGRAPHY

Government of Canada. *Press Release 90-109* on the Ottawa-Quebec Memorandum of Understanding. Department of Finance, Ottawa, 30 August 1990.

Government of Quebec. *Annexe à la Déclaration ministérielle concernant l'administration de la TPS et la réforme des taxes à la consommation au Québec*. Ministry of Finance, Quebec, 3rd Quarter 1990, 93 p.

Government of Quebec. *Taxe de vente du Québec. Document technique*. Ministry of Finance, Quebec, 1st Quarter 1991, 64 p.

Government of Quebec. *Budget 1991-1992*. Department of Finance, Quebec, 2 May 1991.

Government of Saskatchewan. *Reform of Saskatchewan's Provincial Sales Tax*. Ministry of Finance, Regina, 20 February 1991.

Government of Newfoundland. *Newfoundland Tax Reform: A Focus for Public Discussion*. Department of Finance, April 1991.

Bulletin d'actualité 91-4F

LA TPS ET LES PROVINCES: ÉTAT DES NÉGOCIATIONS

Richard Domingue
Division de l'économie

Le 15 août 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-91-4F

ISBN 0-660-93760-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TPS ET LES PROVINCES: ÉTAT DES NÉGOCIATIONS

DÉFINITION DU SUJET

Selon l'impression générale actuelle, les provinces sont aujourd'hui de moins en moins réticentes à harmoniser leur taxe de vente provinciale à la taxe sur les produits et services (TPS) introduite le 1er janvier 1991 par le gouvernement fédéral. Pourtant, il n'y a pas si longtemps, les critiques fusaient de toutes parts et les observateurs s'entendaient pour affirmer que les provinces n'harmoniseraient pas avant longtemps (si jamais elles le faisaient) leur taxe de vente à la TPS. Les provinces accusaient, par exemple, le gouvernement fédéral d'ingérence dans le domaine de la taxe à la consommation, qu'elles jugeaient de leur compétence exclusive. Il était aussi logique de croire que les gouvernements provinciaux avaient tout intérêt à ne pas combiner trop rapidement leur taxe de vente à la nouvelle taxe fédérale, compte tenu du prix politique qu'impliquait l'introduction d'une taxe aussi impopulaire auprès de l'électorat.

Certaines provinces se rendent maintenant compte que la TPS peut présenter d'importants avantages. Le Québec et la Saskatchewan ont donc accepté d'harmoniser leur taxe de vente provinciale à la TPS. Ce sont là les seules provinces à avoir entériné formellement des ententes avec le gouvernement fédéral. Cependant, certaines autres provinces émettent sporadiquement des signaux indiquant qu'elles sont peut-être sur le point de conclure des accords similaires avec Ottawa.

Face à une telle situation, il est tentant de croire que la pression qui s'exercera sur les provinces qui n'ont pas encore harmonisé leur taxe de vente à la taxe fédérale sera de plus en plus forte et que celles-ci seront tenues de rentrer dans le rang, comme Ottawa le souhaite. Certains ont donc tendance à penser que les provinces n'auront d'autre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

choix que de se joindre au mouvement actuel dans un proche avenir si elles ne veulent pas mettre en péril l'efficacité et la compétitivité relative des entreprises oeuvrant sur leur territoire ou encore le traitement fiscal qu'elles accordent au capital.

La situation a certes évolué depuis l'entrée en vigueur de la TPS, mais pas autant qu'Ottawa veut bien le laisser croire. Malgré ce qui vient d'être dit, tout laisse croire qu'actuellement, les probabilités qu'on assiste dans un proche avenir à l'harmonisation de l'ensemble des taxes provinciales à la taxe fédérale sont très faibles.

Dans le présent document, nous cherchons à faire le point sur les ententes entérinées et à venir, qui visent à permettre l'harmonisation des taxes de vente provinciales à la TPS fédérale. Contrairement à ce que plusieurs pensent, il se pourrait bien qu'un grand nombre de provinces continuent, encore longtemps, à s'opposer à la démarche fédérale. On assistera probablement au cours des prochains mois à des renversements de position importants de la part des gouvernements provinciaux qui se sont déjà engagés dans la voie de l'harmonisation des deux taxes. Dans ce climat, les provinces aujourd'hui rebelles continueront, pendant encore une bonne période, à s'opposer avec autant de vigueur à l'harmonisation qu'elles ne le font actuellement.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les provinces face à l'harmonisation

1. L'opposition historique à la TPS

Même si les négociations devaient reprendre après le dépôt du budget fédéral, le ministre des Finances de l'époque, Michael Wilson, annonçait le 24 avril 1989 que le gouvernement fédéral allait établir seul la taxe sur les produits et services, une taxe de vente multistade appliquée à la valeur ajoutée. Les négociations avec les gouvernements provinciaux au sujet d'une taxe de vente nationale, c'est-à-dire une taxe se composant d'un taux fédéral uniforme et de taux provinciaux variables appliqués à une assiette commune, étaient rompues jusqu'à nouvel ordre. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral déclara que les provinces ne se rendaient pas compte de l'urgence de la démarche entreprise.

Les provinces eurent alors recours à des arguments constitutionnels et fiscaux pour s'opposer à ce qu'elles jugeaient être un coup de force fédéral. Le gouvernement du Québec, par exemple, ne mit pas de temps à dénoncer la décision fédérale en arguant qu'elle était inconstitutionnelle. La province soutint qu'il s'agissait d'une ingérence flagrante dans un champ de taxation traditionnellement réservé aux provinces.

Les observateurs estimèrent que les provinces ne pourraient utiliser très longtemps cet argument. En effet, selon l'interprétation qui est habituellement donnée du paragraphe 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* le gouvernement fédéral semble avoir des pouvoirs de taxation illimités. Même si un mode de taxation fait double emploi avec ceux des provinces, les autorités fédérales peuvent l'utiliser puisqu'il n'existe aucune contrainte juridique à ce sujet dans la Constitution. Comme nous le verrons, malgré cette interprétation du paragraphe 91(3), trois provinces plaident encore que la TPS est inconstitutionnelle.

D'autre part, dans le but de s'opposer à l'action d'Ottawa, les provinces ont soutenu qu'une taxe de vente multistade aurait des conséquences négatives sur leur situation budgétaire. Ces effets, selon elles, se feraient sentir, entre autres, dans les domaines suivants: recettes des taxes de vente provinciales (l'élimination de la taxe de vente fédérale, qui était imposée à la fabrication, ayant pour effet de réduire la taille de l'assiette de taxation des provinces), les dépenses des provinces (à cause des impacts de la TPS sur les organismes du secteur public comme les hôpitaux, les municipalités et les écoles, collèges et universités) et les accords de réciprocité fiscale conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les provinces se sont donc rapidement retrouvées face à un dilemme: jouer le jeu politique de s'opposer à la démarche fédérale (en raison de la non-rentabilité de cette façon d'agir et à cause des impacts fiscaux sur le plan politique) ou profiter des avantages économiques découlant de l'harmonisation de leur taxe de vente à la TPS.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Les avantages économiques de l'harmonisation

Du point de vue de l'efficacité économique et de la simplicité administrative, il est clair que les provinces avaient tout intérêt à harmoniser leur taxe de vente provinciale à la taxe fédérale. Elles savaient que remplacer l'ancienne taxe de vente fédérale par une taxe de vente multistade rendrait leur régime fiscal plus neutre (puisque les intrants ne seraient pas indûment taxés et que l'assiette de taxation serait élargie). Un tel régime de taxation, tout le monde l'admettait, accroîtrait les investissements (grâce au prix réduit des biens en capital) et rendrait les entreprises plus aptes à faire concurrence sur les marchés étrangers (en raison de la diminution du prix des exportations canadiennes) et même sur le marché intérieur (puisque la production intérieure serait taxée de façon équitable par rapport aux importations). De plus, les provinces savaient que l'harmonisation des taxes de vente provinciales à la TPS fédérale aurait pour effet de réduire substantiellement les coûts d'application des taxes et d'administration des entreprises. En effet, pour ces dernières, administrer deux taxes selon deux modes de calcul distincts accroît substantiellement les coûts d'administration et de contrôle comptables. Malgré tous ces avantages, les provinces refusèrent quand même de se joindre au gouvernement fédéral.

L'idée d'unifier les deux taxes n'est pourtant pas nouvelle. En 1966, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) avait recommandé l'application d'une taxe de vente au niveau du détail conjointement avec les provinces (donc, une forme de taxe de vente nationale), dans le but de remplacer la taxe de vente fédérale imposée aux fabricants. Les provinces auraient été responsables de la perception de la taxe. La commission était d'avis qu'il y aurait du bon à ce que les provinces assument la responsabilité presque entière d'une des principales sources de recettes fiscales et recommandait:

> que le gouvernement fédéral cherche à s'entendre avec les provinces afin que celles-ci lui cèdent plus de terrain dans le domaine de l'imposition directe en échange d'une place plus grande dans le domaine de l'imposition indirecte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au cours des négociations portant sur une taxe de vente nationale avec les provinces, rien ne laissait croire qu'Ottawa était prêt à offrir aux provinces un tel compromis sur le plan des pouvoirs de taxation dans le but de mieux faire accepter sa démarche. Probablement pressé par le temps, le gouvernement fédéral décida de jouer seul en introduisant une taxe de vente fédérale multistade, parallèlement à celle des provinces.

De toute façon, même si Ottawa avait décidé de négocier plus longtemps avec les provinces, les chances d'en arriver à un accord étaient plutôt faibles.

3. Le prix politique à payer

Il est permis d'affirmer, sans trop de risque de se tromper, que les provinces ont perçu l'introduction de la TPS comme politiquement trop dommageable. En fait, en confiant aux provinces le fardeau de l'administration d'une taxe conjointe, Ottawa aurait réussi à se départir du blâme et les provinces auraient dû porter presque seules le fardeau politique associé à l'introduction de la TPS fédérale et à l'élargissement des assiettes de taxation provinciales. C'est pourquoi les observateurs estimèrent alors qu'il était logique de croire que les provinces ne participeraient pas au projet fédéral.

La situation a toutefois changé plus tôt que prévu. Comme nous l'a vous dit au tout début, deux provinces ont maintenant accepté d'harmoniser leur taxe de vente provinciale à la TPS. Plusieurs signaux ont laissé croire que l'harmonisation de plusieurs taxes provinciales à la TPS était imminente. L'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, a déjà annoncé, il y a quelques mois, son intention d'en arriver bientôt à une entente avec Ottawa. À cet égard, quelques semaines avant l'entrée en vigueur de la TPS, Terre-Neuve a annoncé qu'elle élargirait son assiette de taxation pour qu'elle calque mieux celle de la TPS.

La réalité n'est pas toutefois aussi réjouissante qu'elle le semble à Ottawa. La grande majorité des provinces continue encore aujourd'hui de s'opposer à l'harmonisation. Cette situation persistera probablement aussi longtemps que d'autres provinces importantes (comme

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ontario et la Colombie-Britannique) n'imiteront pas le geste posé par le Québec.

B. Les raisons qui ont amené certaines provinces à harmoniser leur taxe de vente à la TPS

Le Québec et la Saskatchewan ont annoncé, il y a plusieurs mois, qu'elles harmoniseraient leur taxe de vente respective à la TPS. Il s'agissait là d'annonces surprenantes, compte tenu du discours que les gouvernements de ces provinces tenaient publiquement à peine quelques mois plus tôt. Ce qui était encore plus étonnant, c'est que le Québec ait été le premier à rompre les rangs de la solidarité. En effet, le Québec a signalé ses intentions à la fin de l'été 1990, alors que la Saskatchewan a annoncé les siennes à la fin du mois de février 1991.

Ce renversement de situation s'explique probablement de deux façons. D'abord, ces provinces ont constaté qu'une taxe multistade peut engendrer des avantages économiques importants (comme les gains en efficience et la diminution des coûts d'administration décrits plus haut). La logique économique l'a donc emporté sur le rendement politique.

Ces provinces ont été aussi forcées d'admettre que la TPS entraîne des avantages pécuniaires qui peuvent s'avérer substantiels. Ces revenus additionnels sont particulièrement bienvenus dans le contexte des déséquilibres budgétaires actuels des provinces. Ces dernières se sont rendu compte, par exemple, que l'élargissement de l'assiette de taxation résultant du désir de se conformer à celle de la TPS, qui est plus large, peut s'avérer rentable. De plus, les provinces voient, depuis toujours, une source importante de revenus leur échapper aux points d'entrée du Canada, puisque les douaniers n'administrent que les taxes, tarifs douaniers et droits d'accise du gouvernement fédéral. Les provinces trouvent ainsi un autre avantage pécuniaire important à harmoniser leur taxe provinciale à la TPS, puisque Revenu Canada - Douane et Accise s'engage à percevoir, en leur nom, les taxes de vente provinciales sur les biens traversant la frontière. Des ententes à cet effet ont été signées avec le Québec et la Saskatchewan. Les autres gouvernements provinciaux voudraient bien que Revenu Canada fasse de même pour eux. Toutefois, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministre du Revenu du Canada a annoncé son refus de faire percevoir à la frontière la taxe de vente provinciale des gouvernements qui refusent d'harmoniser celle-ci à la TPS. Tout au plus s'est-il dit prêt à fournir la liste des citoyens ayant payé la TPS sur les biens importés.

L'autre raison pour laquelle le Québec et la Saskatchewan ont modifié leur position en est une d'ordre politique. Comme nous le verrons maintenant, certaines provinces ont inclus la TPS dans l'assiette de taxation. Cet effet de cascade (ou de double taxation) s'est avéré politiquement difficile à défendre auprès des consommateurs et des entreprises déjà ennuyés par l'entrée en vigueur de la TPS et de son assiette de taxation très large. Les provinces se sont vues ainsi placées dans une position peu enviable. Elles ont beau aujourd'hui plaider qu'elles n'avaient pas d'autre choix en raison des pertes de revenus qu'entraînait pour elles le remplacement de la taxe de vente fédérale par la TPS, les consommateurs et les entreprises oeuvrant dans ces provinces qui "taxent la TPS " sont mécontents.

Sous l'ancien régime de taxation, les taxes de vente des provinces s'appliquaient à des prix qui incluaient la taxe de vente fédérale. Il est donc vrai que par suite de l'entrée en vigueur de la TPS, la taille des revenus amassés par les provinces ait pu rétrécir parce que la TPS est exclue de l'assiette de taxation des provinces. En effet, la réduction de 13,5 à 7 p. 100 de la taxe a pu provoquer des manques à gagner pour les gouvernements provinciaux à cause du rétrécissement probable de l'assiette de taxation (rétrécissement qui est survenu si le taux effectif moyen de taxation des biens et services était supérieur à 7/107 et si la demande globale est inélastique par rapport aux prix). Dans une telle situation, dans le but de combler le manque à gagner, les provinces ont peut-être dû soit augmenter le taux de leur taxe de vente ou élargir l'assiette de taxation, soit imposer la taxe provinciale sur la TPS, soit recourir à ces deux mesures.

Certains provinces ont été contraintes d'adopter cette politique de double taxation pour ne pas mettre en jeu la taille des revenus amassés. Sans le vouloir, en s'opposant à la taxe fédérale, ces provinces se sont placées dans une position peu enviable politiquement,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

puisqu'elles sont forcées de défendre l'effet cascade de deux taxes à la consommation appliquées l'une sur l'autre. Les autres, c.-à-d. celles qui ont refusé de taxer la TPS, font peut-être pour leur part face à un manque à gagner résultant du rétrécissement de l'assiette de taxation.

Cinq provinces sur dix ont décidé d'inclure la TPS dans l'assiette de taxation (voir le tableau 1). C'est ainsi que les quatre provinces de la région de l'Atlantique et le Québec imposent leur taxe de vente provinciale sur un prix de vente au détail qui inclut la TPS fédérale. Toutes les provinces à l'ouest du Québec n'imposent pas leur taxe de vente provinciale sur un prix de vente comprenant la taxe fédérale.

L'Ontario, par exemple, sous le nouveau gouvernement néo-démocrate, a décidé de renverser la promesse du gouvernement libéral précédent qui voulait imposer une taxe de vente provinciale réduite de 1 p. 100 sur une assiette fiscale qui devait inclure la TPS. Ce dont les consommateurs ontariens ne se rendent toutefois pas compte, c'est que le taux effectif de taxation est désormais plus élevé. En effet, en maintenant à 8 p. cent la taxe de vente provinciale et en excluant de l'assiette fiscale la TPS, le gouvernement de l'Ontario impose un taux effectif de 15 p. 100. Si la promesse libérale avait été maintenue, le taux effectif de taxation se situerait aujourd'hui à 14,49 p. 100.

Il faut se rappeler que les provinces imposant la taxe provinciale sur la TPS (comme Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse ou le Québec) continuent de faire exactement ce que toutes les provinces faisaient sous l'ancien régime de la taxe de vente fédérale. Ces provinces taxant la taxe se trouvent ainsi non seulement à combler le manque à gagner qu'a peut-être entraîné la TPS pour les recettes provinciales, mais à percevoir des revenus additionnels, puisque, sous l'ancien régime, les provinces remboursaient les entreprises pour la partie de la taxe provinciale s'appliquant à la taxe de vente fédérale qui était incluse dans le prix de vente payé. Plusieurs provinces avaient un système de remboursement au prorata de la part de la taxe de vente provinciale imposée sur la taxe de vente fédérale. Sous le régime de la TPS, les provinces n'ont pas pour l'instant l'intention de rembourser les entreprises pour la part de la taxe provinciale calculée sur un prix incluant la taxe multistade.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le scénario le plus optimiste ayant cours à Ottawa veut qu'il soit possible d'imaginer que plusieurs provinces récalcitrantes harmoniseront un jour leur taxe de vente à celle du gouvernement fédéral en raison des avantages économiques et pécuniaires qu'entraîne l'harmonisation et à cause du prix politique qu'elles doivent payer lorsqu'elles taxent la taxe. Selon ce scénario, à mesure que le nombre de provinces qui harmoniseront leur taxe de vente provinciale à la TPS augmentera, la pression qui s'exercera sur celles qui résisteront encore se fera de plus en plus forte, en particulier si l'Ontario s'entend avec le gouvernement fédéral, et ces dernières n'auront tout simplement pas d'autre choix que de se joindre au mouvement et de rentrer dans le rang. Le scénario le plus pessimiste, lui, veut que l'opposition des provinces se maintienne encore longtemps. Si nous nous fions aux conversations téléphoniques que nous avons eues avec des interlocuteurs dans les capitales des neuf provinces ayant une taxe de vente provinciale, c'est probablement ce dernier scénario qui a le plus de chance de se réaliser. En fait, comme nous le verrons maintenant, les choses se détérioreront fort probablement au cours des prochains mois pour le gouvernement fédéral.

C. La position actuelle des provinces

Seules le Québec et la Saskatchewan ont formellement annoncé qu'elles harmoniseraient leur taxe de vente provinciale à la TPS fédérale. Les autres provinces n'ont pas conclu d'accord à ce sujet. L'Île-du-Prince-Édouard a néanmoins annoncé, dans son dernier budget, son intention d'harmoniser sa taxe de vente à celle d'Ottawa. D'autres provinces, par contre, ont porté leur cause devant les tribunaux, alléguant que la TPS est inconstitutionnelle. Finalement, plusieurs sont en position d'attente et observent la situation avant de prendre une décision. Dans cette section, nous faisons le point sur la position de chacune des provinces en ce qui a trait à l'harmonisation de leur taxe de vente provinciale respective à la TPS fédérale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1

LA TPS ET LES PROVINCES
(EN DATE DU 1er JANVIER 1991)

Province	Taux de taxation (en pourcentage) général	logement/ hébergement	alcools/ spiritueux	TPS incluse dans l'assiette de taxation
Terre-Neuve	12	12	12	oui
I.-P.-É.	10	10	10	oui
Nouvelle-Écosse	10	10	10	oui
Nouveau-Brunswick	11	11	11	oui
Québec	8	s/o	variable	oui
Ontario	8	5	10/12	non
Manitoba	7	7	7/12	non
Saskatchewan	7	7	variable	non
Alberta	s/o	5	s/o	non
Colombie-Britannique	6	8/10	10	non

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Le Québec

a. Le protocole d'entente entre les deux gouvernements

Le 30 août 1990, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral annonçaient la signature d'une entente en vertu de laquelle le gouvernement fédéral transférait intégralement l'administration de la TPS au Québec et le gouvernement du Québec harmonisait l'assiette de taxation de sa taxe de vente provinciale à celle de la taxe de vente multistade du gouvernement fédéral jusqu'au 1er janvier 1992.

Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, le Québec s'était refusé pendant longtemps à se joindre à la TPS. C'est ce qui explique pourquoi l'annonce a été faite, mine de rien, au beau milieu d'un débat d'urgence à l'Assemblée nationale portant sur la crise à Kahnawake et sur la création d'une commission parlementaire élargie sur l'avenir constitutionnel du Québec. Compte tenu des évènements qui avaient prix place plus tôt cet été-là au sujet du l'Accord du lac Meech, la décision d'aligner la taxe de vente provinciale sur celle d'Ottawa était surprenante.

En admettant qu'il était devenu necessaire de remplacer la taxe de vente fédérale imposée à la fabrication (devenue désuette à bien des égards) par une taxe de vente plus moderne, et en acceptant d'harmoniser les deux régimes de taxation, le Québec mettait son économie en meilleure position pour faire face à la concurrence des autres provinces et des autres pays. En effet, en diminuant le coût des intrants, il rendait les industries de la province plus compétitives. Dans un Document technique paru en 1991, le gouvernement du Québec estime à 0,5 p. cent la croissance que l'adoption une telle politique fiscale entraînera pour le PIB de la province.

De même, en raison de l'élargissement de l'assiette de taxation et de la diminution du taux de taxe de vente, les comportements des consommateurs ne seraient plus indûment influencés par la fiscalité.

L'accord susmentionné devait également rendre l'administration des deux taxes plus efficace et moins coûteuse tant pour les entreprises que pour les gouvernements. Par suite de l'entente, les détaillants pouvaient enfin bénéficier de règles fiscales plus uniformes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et adopter une comptabilité unique et une administration centralisée. Les entreprises, en particulier celles de petite et moyenne taille, pouvaient espérer économiser temps et argent en effectuant la perception, au nom des gouvernements, de taxes mieux harmonisées et s'appliquant désormais à des assiettes de taxation presque identiques. Du côté des gouvernements, on prévoyait réduire d'au moins 500 le nombre d'employés nécessaires pour administrer les deux taxes.

Le gouvernement fédéral ne pouvait que se réjouir de la décision du Québec puisque cette entente, espérait-on, aurait un effet d'entraînement et inciterait les autres provinces à imiter le Québec. Le gouvernement fédéral voyait là l'occasion d'assurer l'application de règles fiscales communes dans une région importante du pays et de faire la démonstration qu'il était possible d'en arriver à une taxe fédérale multistade harmonisée à toutes les taxes de vente des provinces. Cet effet d'entraînement ne s'est toutefois pas encore fait sentir.

L'harmonisation de la taxe provinciale du Québec à la TPS doit se faire en deux étapes. Ainsi le 1er janvier 1991, on a harmonisé l'assiette de la taxe provinciale et celle de la TPS en ce qui concerne les biens personnels (les biens meubles). À partir du 1er janvier 1992, l'assiette sera étendue, et incluera les services et les biens immeubles. Après la période transitoire, soit à partir du 1er janvier 1992, le Québec administrera la TPS perçue sur son territoire. D'ici là, le gouvernement fédéral aidera le Québec à assumer ces nouvelles fonctions administratives en cédant l'infrastructure (c.-à-d., les installations et l'équipement). Le gouvernement fédéral fournira aussi 20 millions de dollars sur trois ans pour contribuer au frais de démarrage. D'autre part, les fonctionnaires fédéraux affectés à l'administration fédérale se verront offrir des emplois comparables dans la fonction publique provinciale. Les deux gouvernements assumeront enfin à part égale les frais d'administration des régimes de taxe de vente.

Il est important de noter qu'avec cette entente, le gouvernement du Québec abandonne en quelque sorte une partie de ses pouvoirs à légiférer, puisque Ottawa sera le seul responsable de l'élaboration des politiques. Ainsi, l'interprétation des modalités, la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

structure de l'assiette de taxation (c.-à-d. ce qui est inclus ou exclu), la conception des formulaires et la préparation des bulletins d'information, par exemple, relèveront exclusivement des pouvoirs fédéraux. Le gouvernement provincial se conformera aux normes ainsi fixées par Ottawa.

Le Québec assumera seulement l'administration des deux taxes. Il diffusera les renseignements, supervisera l'inscription des entreprises, fera la vérification de la comptabilité et déposera les recettes dans les comptes du gouvernement du Canada. Chose particulière, le Québec aura la responsabilité d'administrer en français seulement la taxe auprès des entreprises. Cette situation s'explique par la *Charte de la langue française* limitant au français les communications écrites avec les corporations établies au Québec. Lorsque le Québec ne pourra s'acquitter de ses fonctions conformément à la *Loi sur les langues officielles,* les entrepreneurs anglophones oeuvrant au Québec utiliseront les services du gouvernement fédéral.

b. Nouveaux principes d'application

À l'exception de quelques particularités (comme les livres et les assurances), l'assiette de la taxe de vente du Québec à l'égard de la fourniture de biens et services aux consommateurs sera identique à celle de la TPS. Ainsi, les fournitures de biens et services exonérées de la TPS, ainsi que les fournitures détaxées, seront généralement les mêmes dans le régime de la taxe de vente du Québec et dans celui de la TPS.

La taxe québécoise n'est pas une taxe multistade comme la TPS. C'est là une différence importante par rapport au régime de la TPS en ce qui concerne les biens et services fournis aux entreprises. Ainsi, la taxe de vente du Québec ne s'appliquera pas à la fourniture de biens meubles et services destinés à la revente ou de biens destinés à être composants d'un autre bien meuble. À l'exception des matériaux de construction, la taxe de vente ne s'appliquera pas aux intrants à la production; par exemple, les clous utilisés pour fixer le bardeau d'asphalte sur un toit de maison seront taxables (mais remboursés grâce au remboursement de la taxe sur les intrants), alors que les services

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comptables, les ordinateurs et le mobilier de bureau utilisés par la même firme de construction seront, eux, non-taxables.

Ces fournitures seront non-taxables et exemptes de taxes provinciales sur présentation d'un certificat. Ce sont des limites constitutionnelles (paragraphes 92(2) et 92(9) de la loi constitutionnelle) qui ont incité le Québec à agir ainsi. Contrairement à la Saskatchewan et en dépit des opinions juridiques émises par Ottawa, le Québec a jugé qu'il était inconstitutionnel pour une province d'imposer une taxe de vente à différents niveaux de production. Ainsi, le Québec présume qu'il n'est pas autorisé à utiliser la taxation indirecte, c.-à-d. une taxe dont le fardeau repose sur une personne autre que celle sur laquelle la taxe est imposée. Le gouvernement provincial s'est donc montré prudent et a adopté une position qui est diamétralement opposée à celle de la Saskatchewan et d'Ottawa. À Québec, on juge que la nouvelle taxe de vente provinciale est incontestable sur le plan de sa légalité devant les tribunaux.

Puisque le système de taxation des intrants d'Ottawa est différent de celui de Québec, il faut se demander en quoi l'harmonisation des deux taxes simplifiera l'administration et la perception des taxes par les entreprises au nom des deux paliers de gouvernements.

La taxe de vente est passée, le 1er janvier 1991, de 9 à 8 p. 100. À compter du 1er janvier 1992, la taxe de vente du Québec, tout comme la TPS, sera applicable à l'ensemble des fournitures de biens meubles, immeubles et de services effectués au Québec. Le plan original prévoyait qu'avec l'élargissement de l'assiette en 1992, la taux de taxation serait réduit à 7 p. 100. Toutefois dans le budget du 2 mai 1991, le ministre des Finances annoncait que le taux serait maintenue à 8 p. 100.

En cinq ans, les recettes provenant de la taxe à la consommation au Québec ont augmenté de près de 3 milliards de dollars (une augmentation de 77 p. 100). En effet, en 1987-1988, le Québec récoltait 3,9 milliards de dollars de sa taxe de vente, alors qu'en 1991-1992, les revenus bruts qu'il tirera de sa nouvelle taxe de vente seront de 6,203 milliards de dollars. Pour l'exercice financier 1992-1993, ces revenus devraient totaliser 6,737 milliards de dollars. Si on inclut les crédits

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'impôt remboursable et autres ajustements associés à la réforme fiscale (hausse des impôts des entreprises, indexation et bonification des crédits en 1992, par exemple), la nouvelle taxe de vente du Québec engendrera des revenus nets en hausse de 92 millions de dollars en 1990-1991 et de 455 millions de dollars en 1991-1992. L'inclusion des biens immeubles et des services, tout en maintenant le taux à 8 p. 100, générerara probablement des revenus nets additionnels de près de 200 millions de dollars en 1992-1993.

2. La Saskatchewan

Le 20 février 1991, le gouvernement provincial de la Saskatchewan annoncait à Regina, dans le cadre de son budget, que la province harmoniserait en deux étapes sa taxe de vente à la TPS. Ainsi le 1er avril 1991, il élargissait l'assiette de taxation pour y inclure la plupart des biens visés par la TPS. Ce n'est que le 1er janvier 1992 que la pleine harmonisation, y compris la taxation des services et des biens immeubles, ainsi que la mise en place d'une administration plus centralisée des deux taxes auront lieu.

Les assiettes de taxation et les modalités d'application du Québec, de la Saskatchewan et d'Ottawa ne seront pas exactement les mêmes. La Saskatchewan n'a pas hésité, contrairement au Québec, à employer la taxation indirecte. En effet, la nouvelle taxe de vente provinciale est une taxe multistade. La province et Ottawa s'accordent à dire que la Saskatchewan agit en toute légalité et ce, dans les limites imposées par la Constitution. Il sera intéressant de voir ce que les tribunaux en pensent. D'ailleurs, il ne serait pas étonnant que la province soit forcée de subir le test aussitôt la législation adoptée.

L'entente administrative signée avec la Saskatchewan n'est pas identique à celle qui a été signée six mois plus tôt entre Ottawa et Québec. Certes, l'harmonisation signifiera une assiette de taxation commune (avec certaines particularités provinciales comme les engrais) et une administration plus centralisée des deux taxes. Les deux paliers de gouvernement partageront ainsi à part égale les frais d'administration. Toutefois l'administration des deux taxes sera conjointement faite par Ottawa et la province. L'entente est plutôt ambiguë à ce sujet-là.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'interprétation qu'on peut en faire, c'est qu'Ottawa supervisera la province. De plus, le gouvernement provincial a annoncé son intention d'établir un organisme para-gouvernemental qui sera responsable de la perception des deux taxes. Cette méthode de perception pourrait être en place dès le 1er janvier 1994. En attendant, le gouvernement fédéral versera 7,5 millions de dollars dans le but de faciliter les frais de démarrage.

Cette décision d'harmoniser la taxe de vente provinciale et la TPS était attendue depuis un certains temps puisque le "GST Advisory Committee" avait recommandé l'harmonisation des deux taxes de vente quelques mois plus tôt. La province constatait ainsi qu'elle pouvait tirer plusieurs avantages économiques d'une harmonisation de sa taxe à la TPS fédérale. Ainsi, le gouvernement prévoit aujourd'hui accroître la capacité concurrentielle des entreprises oeuvrant en Saskatchewan, accroître l'équité horizontale et verticale du système de taxation, réduire la complexité de l'administration des deux taxes tant pour les gouvernements que pour les entreprises et protéger les fermiers de la province grâce au financement plus aisé de programmes comme GRIP et NISA. La province prévoit une augmentation de 1,6 p. cent seulement pour ce qui est de l'accroissement du PIB, et la création de 5 000 emplois grâce à la production accrue des entreprises de la Saskatchewan.

La nouvelle taxe de vente harmonisée a pour effet brut des revenus de 140,2 millions de dollars en 1991-1992 et de 185 millions 1992-1993. Si on tient compte des sommes qui seront versées sous forme de crédits d'impôt pour contrer les effets régressifs de la nouvelle taxe de vente provinciale et de la surtaxe applicable aux revenus élevés, l'augmentation des taxes sur le tabac et l'augmentation des impôts des corporations, par exemple, la province peut escompter des revenus nets additionnels de 126,3 millions en 1991-1992 et de 181,1 million pour les années suivantes.

Il est intéressant de noter que l'augmentation des impôts des sociétés a soulevé l'ire dans le milieu des affaires de la province. L'appui que la province comptait recevoir de la part de ce dernier n'est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jamais venu. Malgré les promesses entourant GRID et NISA, les fermiers n'ont pas appuyé non plus le gouvernement.

Il est important de rappeler qu'une élection est prévue en Saskatchewan d'ici à la fin d'octobre 1991. Si une loi n'est pas adoptée d'ici là, il se pourrait que la pleine harmonisation en 1992 de la taxe provinciale et de la TPS n'ait pas lieu. De plus, comme nous l'avons vu plus tôt, il y a fort à parier qu'aussitôt adoptée, une telle loi serait contestée devant les tribunaux.

3. L'Île-du-Prince-Édouard

À Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, on annonçait dans le budget du 9 avril que la province harmoniserait sa taxe de vente à la TPS le 1er janvier 1992. Le 8 août, le gouvernement revenait sur sa parole.

Pendant quatre mois la situation est demeurée ambiguë, même si le ministre des Finances n'était pas encore revenu sur sa parole; en effet, tout laissait croire, selon une source confidentielle dans la capitale provinciale, qu'aucune harmonisation n'aurait lieu d'ici 4 ou 5 ans. Le ministre avait aussi depuis annoncé que d'autres études étaient nécessaires. Certains politiciens trouvent politiquement coûteux le fait de taxer, par exemple, à 10 p. cent l'électricité la plus dispendieuse du pays.

De toute façon, même si le gouvernement l'avait voulu, il n'aurait pu déposer un projet de loi en ce sens puisque la législature provinciale n'entend pas siéger à l'automne. L'harmonisation, si elle avait eu lieu, aurait donc pu se faire au plus tôt au printemps de 1992.

4. L'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique

Ces trois provinces ont intenté des poursuites judiciaires contre le gouvernement fédéral, alléguant que l'autorité centrale outre-passe ses pouvoirs constitutionnels en oeuvrant dans un champ de taxation réservé aux provinces. Tout laisse croire que l'Ontario et la Colombie-Britannique refuseront toute discussion portant sur l'harmonisation des deux taxes tant et aussi longtemps que les tribunaux n'auront pas rendu un jugement à cet égard. D'ailleurs dans ces deux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces, les négociations sont au point mort. Malgré les pressions exercées par le ministre du Revenu du Canada, qui refuse de permettre que les taxes provinciales soient perçues au nom des provinces aux postes frontaliers tant que celles-ci n'auront pas harmonisé leurs taxes à la TPS, tout laisse croire que le refus de l'Ontario se maintiendra encore longtemps.

5. Le Manitoba

À Winnipeg, les négociations sont aussi au point mort. Même si, pour l'instant, le gouvernement provincial dit officiellement non à l'harmonisation, la porte n'est pas fermée pour autant. Le gouvernement admet qu'il se pourrait qu'on entérine, un jour, un accord à ce sujet. Entre temps, la décision de la Saskatchewan de se joindre à la démarche fédérale n'a fait que soulever l'opposition au Manitoba. À court terme, à cause du prix politique à payer, il est bien peu probable que le gouvernement provincial harmonise sa taxe de vente à la TPS.

Il est intéressant de se rappeler que le Manitoba a soutenu le gouvernement fédéral lorsque celui-ci tentait d'en arriver à un accord avec les provinces à propos d'une taxe de vente nationale. Jamais toutefois, le gouvernement n'a appuyé publiquement la TPS.

6. Le Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, la réponse officielle à l'harmonisation est toujours négative. La province refuse d'élargir son assiette fiscale pour qu'elle se conforme à celle de la TPS. Une telle action nécessiterait l'inclusion de biens et services comme les vêtements, les chaussures et l'électricité dans l'assiette. Par ailleurs, le gouvernement fédéral refuse de percevoir la taxe provinciale aux postes frontaliers. Il a toutefois fait au Nouveau-Brunswick la même offre qu'aux autres gouvernements récalcitrants, soit fournir aux autorités provinciales le nom de ceux et celles qui se sont fait imposer la TPS sur les biens qu'ils importaient au Canada. Selon nos sources à Fredericton, aucune négociation n'est présentement en cours.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. La Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, la réponse à la demande d'harmonisation formulée par Ottawa est également négative. Les autorités politiques devaient attendre la fin de l'été avant de prendre une décision finale à ce sujet. D'ailleurs, aucune négociation n'a cours en ce moment avec Ottawa.

8. Terre-Neuve

Le gouvernement de Terre-Neuve a annoncé, le 19 décembre 1990, que l'assiette fiscale serait modifiée de façon à ce qu'elle s'harmonise mieux à celle de la TPS. Il ne faut pas interpréter cette annonce comme un signe extraordinaire devant encourager le gouvernement fédéral, puisque Terre-Neuve n'a fait qu'adopter un traitement fiscal commun des produits alimentaires de base, des médicaments sur ordonnance et des appareils médicaux. En adoptant ces définitions communes aux deux lois, Terre-Neuve a élargi son assiette de taxation. À St-John's, on prétend que cette nouvelle assiette fiscale ne générera que 3 millions de dollars en revenus additionnels. On ne nie pas cependant que la porte des négociations est toujours entrouverte.

Le problème de Terre-Neuve, c'est que l'assiette fiscale est déjà très large. Ainsi le tiers des recettes de la taxe de vente de la province vient de la taxation des intrants des entreprises. L'harmonisation entière des règles fiscales de la province à celles d'Ottawa s'avérerait difficile à cause du peu de marge de manoeuvre dont la province dispose en ce moment. En fait, si la province optait pour l'harmonisation, elle serait vraisemblablement obligée d'accroître son niveau de taxation pour combler le manque à gagner que créerait les remboursements de taxe sur intrants. De plus, l'imposition de l'électricité et de l'essence serait fort improbable compte tenu du coût déjà exorbitant de ces produits. À Terre-Neuve, on admet que la décision de l'Ontario influença sur la position finale du gouvernement provincial en matière d'harmonisation des deux taxes de vente. D'ici là, le gouvernement entend tenir un débat public sur la réforme fiscale. En avril 1991, la province a publié à cet effet un document pour faciliter les discussions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. Commentaires généraux

La situation n'est pas très réjouissante pour le gouvernement fédéral. En réalité, seules deux provinces ont jusqu'à maintenant accepté de suivre la démarche fédérale. La Saskatchewan pourrait être dans l'obligation de renier dès cet automne sa signature sur cet accord intervenu plus tôt entre Ottawa et Regina à cause des élections prévues ou en raison d'un jugement montrant que la province outre-passe ses pouvoirs. Toutes les autres provinces ont refusé jusqu'à présent de s'entendre avec Ottawa. La pression en vue de l'harmonisation n'est pas aussi forte qu'on pourrait le croire. Cette situation persistera vraisemblablement aussi longtemps que l'Ontario refusera de s'entendre avec Ottawa. Le Québec risque fort d'être la seule province à avoir harmonisé sa fiscalité indirecte à la TPS.

Finalement, il faut noter que les provinces qui ont accepté d'harmoniser leur taxe de vente provinciale à la TPS l'ont fait avec des assiettes de taxation différentes. Ceux qui soutenaient que l'harmonisation des taxes provinciales et de la TPS réduirait substantiellement la complexité des deux taxes semblent s'être trompés. Même, soi-disant harmonisés, les différents régimes de taxation provinciaux et celui de la TPS ne sont pas si simples sur le plan administratif, malgré les gains observés. La confusion risque encore d'être pendant un certain temps le lot des consommateurs et des entrepreneurs québécois et de ceux de la Saskatchewan.

CHRONOLOGIE

18 juin 1987 - Livre blanc sur la réforme fiscale.

24 avril 1989 - Les négociations sont rompues entre Ottawa et les provinces à propos de l'harmonisation des taxes de vente provinciales et de la future taxe de vente fédérale. Le gouvernement du Canada abandonne l'idée d'une taxe de vente nationale et décide d'agir seul.

8 août 1989 - Document technique sur la TPS.

hiver 1990 - Adoption du projet de loi C-62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 août 1990 - Québec annonce son intention d'harmoniser sa taxe de vente à la TPS.

automne 1990 - Débat au Sénat.

14 décembre 1990 - Adoption à l'Assemblée nationale du Québec des modifications à la *Loi concernant l'impôt sur la vente au détail* pour la mise en place des dispositions devant s'appliquer au Québec le 1er janvier 1991.

19 décembre 1990 - Terre-Neuve modifie son assiette de taxation.

21 décembre 1990 - Entente de réciprocité fiscale entre Ottawa et Québec sur les modalités d'application.

1er janvier 1991 - Entrée en vigueur de la TPS au Canada et entrée en vigueur de la première étape de la nouvelle taxe de vente provinciale harmonisée au Québec.

20 février 1991 - La Saskatchewan annonce qu'elle harmonisera sa taxe de vente provinciale à la TPS.

1er avril 1991 - Première étape de l'harmonisation de la taxe de vente de la Saskatchewan et de la TPS.

9 avril 1991 - Annonce, dans le budget de l'Île-du-Prince-Édouard, que la taxe de vente sera harmonisée avec la TPS.

8 août 1991 - Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard annonce qu'il n'y aura pas d'harmonisation de la taxe de vente provinciale et de la TPS.

automne 1991 - Les projets de loi nécessaires à la mise en place de la pleine réforme des taxes à la consommation devront être présentés à l'Assemblée nationale du Québec et à l'assemblée législative de la Saskatchewan.

1er janvier 1992 - Deuxième étape de la réforme de la taxe de vente au Québec et en Saskatchewan.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Gouvernement du Canada. *Communiqué de presse 90-109* portant sur le protocole d'entente Québec-Ottawa. Ministère des Finances, Ottawa, 30 août 1990.

Gouvernement du Québec. *Annexe à la Déclaration ministérielle concernant l'administration de la TPS et la réforme des taxes à la consommation au Québec.* Ministère des Finances, Québec, 3e trimestre 1990, 93 pages.

Gouvernement du Québec. *Taxe de vente du Québec. Document technique.* Ministère des Finances, Québec, 1er trimestre 1991. 64 pages.

Gouvernement du Québec. *Budget 1991-92.* Ministères des Finances, Québec, 2 mai 1991.

Gouvernement de la Saskatchewan. *Reform of Saskatchewan's Provincial Sales Tax.* Ministère des Finances, Regina, 20 février 1991.

Gouvernement de Terre-Neuve. *Newfoundland Tax Reform: A Focus for Public Discussion.* Ministère des Finances, avril 1991.